

Artikelen/Articles

Plan in opmaak: de selectieve coproductie voor het Ruimtelijk Beleidsplan Vlaanderen¹

Kobe Boussauw & Luuk Boelens

Plan in progress: A critique of the selective coproduction of the Spatial Policy Plan for Flanders



Ruimte & Maatschappij, 6 (2), 39-67

© Garant | ISSN 2032-8427 | december 2014

ABOUT THE AUTHORS

Kobe Boussauw is an assistant professor of spatial planning and mobility at Cosmopolis, Vrije Universiteit Brussel. He is also working as a researcher at Ghent University's Geography Department and Sustainable Mobility Research Lab.

Luuk Boelens is a full professor of spatial planning at the Centre for Mobility and Spatial Planning, Ghent University.

ABSTRACT

Planners become increasingly aware that they operate in a fuzzy, fragmented, volatile and unpredictable world. Since a couple of decennia they have tried to find new answers in a communicative turn, in collaborative or in coproductive planning. However, due to the ongoing fragmentations and complexities, such attempts have shown to be so time-consuming, vague or framed by the regular suspects of planning, that they hardly meet today's major challenges. We will demonstrate this by means of the planning process for the forthcoming Spatial Policy Plan for Flanders, the successor of the Spatial Structure Plan for Flanders, a strategic plan on which

^{1.} Dit artikel is een herwerkte en uitgebreide versie van de papers die gepresenteerd en besproken werden op de Plandag 2013 te Antwerpen en op het congres van AESOP/ACSP 2013 te Dublin. De voorliggende, definitieve versie van de tekst dateert van 2 april 2014.

the literature has extensively reported. In 1997, this latter plan was endorsed and accepted by most concerned authorities. Fifteen years later, however, original commitments have eroded, and the on-going process leading to the adoption of the new plan fails to build broad support and credibility. Therefore the new Spatial Policy Plan has turned to the promises of coproductive planning, in order to include citizens and interest groups in the planning process. However, we will argue that today in Flanders this borrowed methodology of coproductive planning is insufficiently adapted to the Flemish context and is therefore mainly delivering an aura of sustainability optimism to on-going policies, while a variety of spatial developments that are recognized as very substantive or problematic are kept outside the process. To overcome this we will finally discuss a preliminary design of a more contextualized process model, putting the stress on more concrete planning issues, involving independent stakeholders in strategic alliances, and taking a co-evolutionary approach from the start.

KEYWORDS

Spatial planning, strategic planning, coproduction, coevolution, Flanders

CORRESPONDING AUTHOR / CORRESPONDENTIEADRES

E-mail: kobe.boussauw@vub.ac.be

OVER DE AUTEURS

Kobe Boussauw is docent ruimtelijke ordening en mobiliteit bij Cosmopolis, Vrije Universiteit Brussel. Hij is daarnaast als onderzoeker verbonden aan de Vakgroep Geografie en het Instituut voor Duurzame Mobiliteit van de Universiteit Gent.

Luuk Boelens is hoogleraar ruimtelijke planning bij de Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning, Universiteit Gent.

SAMENVATTING

Planners zijn zich er van langsom beter van bewust dat ze werken in een ambigue, gefragmenteerde, vluchtige en onvoorspelbare wereld. Planning op basis van strikte regels lijkt nauwelijks nog te werken, en al enkele decennia lang is men daarom op zoek naar nieuwe antwoorden in de communicatieve, de collaboratieve of – meer recent – de coproductieve sfeer. De voortdurende fragmentatie en toenemende complexiteit hebben er echter voor gezorgd dat zulke pogingen tijdrovend bleken en vaag bleven, of er niet in slaagden buiten de reguliere denkkaders van de planning te treden, en konden daardoor geen antwoord bieden op de grote uitdagingen van vandaag. We zullen dit aantonen aan de hand van het planningsproces voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, de opvolger van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, een strategisch ruimtelijk plan waarover uitgebreid gerapporteerd werd in de literatuur. Dat laatste plan werd goedgekeurd in 1997 en werd toen door de meeste betrokken overheden gerespecteerd. Vijftien jaar later zien we echter dat het oorspronkelijke engagement uitgehold is, en dat het lopende

proces, dat moet leiden tot de goedkeuring van een nieuw beleidsplan, er maar moeilijk in slaagt om geloofwaardigheid en een breed draagvlak op te bouwen. Nochtans hecht het nieuwe Beleidsplan Ruimte groot belang aan de beloften van de coproductieve planning, waarbij burgers en belangengroepen in het planningsproces opgenomen worden. Niettemin stellen wij dat de ingezette methodiek van coproductieve ruimtelijke planning te weinig aangepast is aan de Vlaamse context en voornamelijk ingezet wordt om het huidige beleid een aura van duurzaamheid te verschaffen, terwijl allerhande ontwikkelingen die door diverse maatschappelijke actoren als ruimtelijk ingrijpend of problematisch worden erkend, buiten het proces worden gehouden. Om deze situatie te ondervangen zullen we tenslotte een voorlopige vorm van een meer gecontextualiseerd procesmodel introduceren, waarbij de nadruk ligt op een aantal zeer concrete planningsvraagstukken, en het adopteren van een co-evolutionaire aanpak vanaf het begin.

SLEUTELWOORDEN

ruimtelijke planning, strategische planning, coproductie, co-evolutie, Vlaanderen

1. Inleiding

Sinds de jaren tachtig zijn planners zich ervan bewust dat ze actief zijn in een niet-rechthoekige, genetwerkte en versplinterde werkelijkheid, binnen een context die gekenmerkt wordt door een enorme diversiteit aan dimensies, schalen en actoren (Dupuy, 1991; Graham & Marvin, 2001). Sindsdien heeft de planningsliteratuur zich losgemaakt van de klassieke techno- of sociocratische benadering, en is ze zich beginnen richten op het omgaan met de toenemende complexiteit van sociaal-ruimtelijke systemen. Naast theorieën over regionale regimes (Stone, 1989; Mossberger & Stoker, 2000; Hamilton, 2004), communicatieve (Innes, 1995) en collaboratieve planning (Healey, 1997), radicaal strategische en coproductieve planning (Albrechts, 2010; Oosterlynck et al., 2010) zijn frisse en nieuwe ideeën over ruimtelijke planning “voorbij het plan” naar voren gekomen. Daarin wordt erkend dat planning moet kunnen omgaan met een in toenemende mate onzekere en niet-lineaire wereld, waarbij een wisselende combinatie van technische, politieke, communicatieve en andere aanpakken vereist is in functie van het creëren van nieuwe institutionele en bestuurlijke kaders voor een meer actorgerichte of actor-relatieve aanpak (Boelens, 2009; Uhrhahn, 2010).

Hoewel planners vaak een open dialoog op basis van gelijkwaardigheid lijken voor te staan, en hoewel vaak erkend wordt dat in de huidige complexe samenleving ook andere organisaties dan overheden initiatieven kunnen ontplooiën, toch bleek de publieke sector veelal de dominante hoofdrolspeler of regisseur te blijven vanwege zogeheten “algemeen maatschappelijke”, maar nauwelijks beargumenteerde “voor de

hand liggende redenen” (Albrechts, 2013, p. 7; Hajer, 2011). Bijgevolg blijven deze opvattingen doorgaans beperkt in de specifieke discoursen, perspectieven en padafhankelijkheden van overheden, instituties die het zogeheten “algemeen belang” hoog in het vaandel hebben, en worden planners in de praktijk ingehaald door activiteiten die zeer specifieke interesses nastreven. Daarmee stelt de ruimtelijke planning zich niet alleen steeds meer buitenspel, maar worden ook kansen gemist voor een radicale heroriëntatie naar de andere maatschappelijke actoren toe, zoals het bedrijfsleven of zich zelf organiserende burgers (Boonstra & Boelens, 2011).

Bijgevolg zien we een groeiende kloof tussen planningsactiviteiten en de ruimtelijke ambities en belangen in de dagelijkse praktijk, die in de huidige netwerksamenleving uit een veelheid aan actoren bestaat. Allmendinger (2002) spreekt over de planningsdiscipline als een eclectische verzameling van theorieën, die doorgaans in sterke mate geworteld zijn in de visie van één auteur, dit in tegenstelling tot een aantal andere sociale en economische wetenschappen, die wel degelijk kunnen bogen op een endogeen theoretisch lemma. Planners lijken zich gedurende de laatste decennia teruggeplooid te hebben op de zoektocht naar een alomvattend kader (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002, p. 213), waarbij het inhoudelijke onderzoeksluik werd overgelaten aan zogenoemde “hulpwetenschappen”, zoals de ruimtelijke economie, de sociaal-economische geografie, en de ingenieurswetenschappen

2. Doelstelling en structuur van dit essay

Het doel van deze paper is aan te tonen hoe dit in de praktijk werkt en hoe een theoretisch onderbouwd planningsproces niet noodzakelijk de kloof overbruggt tussen het discours dat door de planners wordt gevoerd, en de ontwikkelingen die zich in de praktijk en op het terrein voordoen. We zullen deze discrepantie illustreren aan de hand van het specifieke geval van de Vlaamse overheid die het paradigma van de collaboratieve, coproductieve strategische planning als basis neemt voor het huidige proces dat naar een nieuw Ruimtelijk Beleidsplan Vlaanderen (BRV) moet leiden. We zullen laten zien hoe de tweespalt tussen het vanuit het proces gevoerde discours en de actuele ruimtelijke ontwikkeling leidt tot een proces dat zichzelf invult, terwijl het een aantal zeer reële ontwikkelingen in en rondom de Vlaamse en Belgische samenleving, alsook binnen andere Vlaamse beleidsdomeinen dan deze bevoegd voor ruimtelijke ordening, volledig terzijde laat. Daartoe zullen we eerst ingaan op de specifieke context van de planning in Vlaanderen en laten zien hoe de lopende processen mede gehypothekeerd zijn door het mogelijk te ambitieuze voorafgaande Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna RSV, 1997), zowel in informele institutionele termen als

naar uitvoering toe. Dit plan wilde een innovatief vervolg bieden op een lange traditie van klassieke stedenbouw en bestemmingsplanning, waarin visievorming belangrijker zou worden dan zonering, en kon op het ogenblik waarop het werd goedgekeurd rekenen op een breed draagvlak bij de beleidsmakers. Enig inzicht in deze historische en institutionele context is een voorwaarde om de huidige positie van de Vlaamse planning te kunnen begrijpen.

Deze beschouwing van het RSV bouwt deels verder op de uitgebreide bijdragen van Louis Albrechts, één van de auteurs van het RSV, hierover aan de academische literatuur (Albrechts, 1995; 1999; 2001; 2003). Anders dan Albrechts, die het RSV-proces beschrijft vanuit het standpunt van auteur (Albrechts, 2003), vertrekken wij vanuit het perspectief van de professionele planner en deelnemer aan het proces, en maken we een inschatting van de impact van de zorgvuldig ontworpen planningsprocessen en communicatiestrategieën op de uiteindelijke besluitvorming over reële projecten, en bijgevolg op de bebouwde omgeving. Ons denkproces hierrond werd enerzijds gevoed door actieve participatie in de beschreven processen, door media-onderzoek, door verslagen van stakeholderworkshops en parlementaire commissieverslagen te lezen, en anderzijds door diverse informele gesprekken met actoren, ambtenaren, politici en actievoerders die op één of andere manier in ruimtelijk relevante processen betrokken waren. We zullen aantonen dat het RSV in eerste instantie de verwachting leek in te lossen dat proces en communicatie aangepast waren aan de gestelde doelstellingen en aan de institutionele context, maar dat deze opvatting na evaluatie van het RSV en in aanloop naar de ontwikkeling van een nieuw plan, het BRV, steeds minder stand houdt.

Onze hypothese luidt dat het RSV onvoldoende aangepast was aan de Vlaamse context, ten dele omdat het planningsconcepten en -methodes leende uit het buitenland (waaronder de Nederlandse “Vierde Nota’s” VINO en VINEX). Niettemin, hoewel het mogelijk te ambitieus was, heeft dit plan toch een belangrijke bijdrage geleverd aan het volwassen worden van het planningsdebat in Vlaanderen. We zullen ons dan ook richten op het lopende planningsproces, waarvan we stellen dat het niet zal resulteren in een volwaardige opvolger voor het RSV. De belangrijkste reden daarvoor is dat het proces in de realiteit niet inclusief en alomvattend is, dit in tegenstelling tot hoe erover gecommuniceerd wordt. We zullen zien dat dit proces, ondanks de hierboven genoemde coproductieve focus, de belangrijke alternatieve discoursen en dagelijkse ontwikkelingen die gaande zijn in andere delen van de Vlaams-Belgische samenleving en administraties negeert. Verder in het artikel worden een aantal van deze belangrijke ontbrekende stukken beschreven. We zullen besluiten met een aantal redenen achter onze bevindingen, waarna we enkel suggesties zullen doen met betrekking tot de manier waarop de vermelde ontbrekende zaken opnieuw zouden geïntroduceerd kun-

nen worden in het Vlaamse ruimtelijke beleid. We zullen een pleidooi houden voor co-evolutionaire (in plaats van coproductieve) planning, waarin planningsproblemen meer gecontextualiseerd zouden worden en waarin onafhankelijke stakeholders van in het begin betrokken zouden worden onder de vorm van strategische allianties. Op die manier kan dit artikel ook inzichten leveren die evengoed buiten Vlaanderen en België van nut kunnen zijn.

3. Een beknopte geschiedenis van planning in België

Binnen de Belgische praktijk van de ruimtelijke planning wordt het ontstaan van deze discipline doorgaans gekoppeld aan het afkondigen van de eerste wet op de stedenbouw, in 1962 (Albrechts & Meuris, 2000, p. 23). Deze wet vormde de basis voor de uitbouw van een regulerend systeem dat voorzag in het ontwikkelen van nationale bestemmingsplannen die op termijn het hele Belgische grondgebied zouden bedekken. Parallel met de opmaak van deze zogenaamde gewestplannen in de periode 1967 tot 1975 groeide de ruimtelijke planning uit tot de discipline die ze vandaag geworden is. De ontwikkeling van het vakgebied ging gepaard met de oprichting van verschillende academische opleidingen, het ontstaan van een aantal gespecialiseerde studie-bureaus, en een significante groei van het ambtenarenapparaat op de verschillende bestuursniveaus (Allaert, 2009, p. 122-125).

Dit beeld gaat echter voorbij aan het bestaan van een veel oudere, meer traditionele stedenbouwkundige praktijk die zich voornamelijk richtte op stedenschoon, stadsontwikkeling en wederopbouw. Deze stedenbouwkundige praktijk bestond voornamelijk in de grotere steden en werd aangestuurd door in academiën opgeleide architecten, en drukte al in de negentiende eeuw haar stempel op kleinere en grotere stedenbouwkundige projecten, zoals de sanering van de Brusselse binnenstad (Lagrou, 2000). Naast deze stedenbouwkundige praktijk kennen we uit dezelfde periode de opkomst van de civieltechnische werken, die vanuit een ruimtelijk-economisch perspectief veel ingrijpender zijn geweest dan de strikt stedenbouwkundige ingrepen in de binnensteden. We spreken hier in eerste instantie over de aanleg van het spoorwegen- en kanalennetwerken in de negentiende en het begin van de twintigste eeuw, die in de naoorlogse periode aangevuld werden met de bouw van het snelwegennetwerk en de aanleg van grootschalige industriële ontwikkelingen, waaronder havengebieden (Ryckewaert, 2011).

Met betrekking tot de woonmarkt werd in het interbellum doorgaans nog vrij compact gebouwd op basis van klassieke stedenbouwkundige regels, en onder meer idee-

en afkomstig van de tuinstad-beweging werden geïmplementeerd in tal van stadsuitbreidingen en arbeiderswijken die samen met nieuwe industriële activiteiten werden ontwikkeld (De Meulder et al., 1999). Belangrijker echter is dat de kiemen voor de ontwikkeling van de huidige, zeer disperse ruimtelijke structuur, werden gelegd door de bouw van een zeer dicht spoorwegnet dat arbeiders toeliet om op het platteland te blijven wonen en in de agglomeratie te gaan werken (De Decker, 2011). Na de Tweede Wereldoorlog werd aan deze reeds sterk gedecentraliseerde structuur een extra laag toegevoegd in de vorm van sterk autogerichte, disperse woonontwikkelingen, door De Meulder et al. (1999) de “banlieue radieuse” genoemd, waarvan de bouw in belangrijke mate werd gesubsidieerd.

Los van de introductie van een regelgevend kader, omvatte het soort ruimtelijke planning dat met de wet van 1962 werd geïntroduceerd ook een belangrijke economische ontwikkelingscomponent. Voorafgaand aan de ontwikkeling van de gewestplannen werden streekplannen opgemaakt, gebaseerd op een combinatie van survey, demografische en economische groeiprognozes, en politiek gestuurde visie-elementen. In het bijzonder voor toekomstige woonzones en industriegebieden werden doorgaans (te) ruime afbakeningen gemaakt (Saey, 1990). In heel wat gemeenten ging dit proces gepaard met stevige debatten, die niet zelden gedomineerd werden door de belangen van grondeigenaars. Ook de standpunten van bedrijven, kamers van koophandel, streekontwikkelingsorganisaties, lokale natuur-, landschaps- en erfgoedorganisaties en actoren werkzaam in samenlevingsopbouw en stadsvernieuwing werkten door in de processen, hoewel deze visies gekanaliseerd werden door de studiegroepen, die door Saey (1987, p. 185) “elites” werden genoemd. Los van het overlegproces en de politieke besluitvorming, zijn de gewestplannen ook het voorwerp geweest van frauduleuze manipulatie, waartegen in de jaren 1980 verschillende gerechtelijke onderzoeken liepen (Timmerman, 1997).

Bij de betrokken actoren, en vervolgens in de plannersgemeenschap die zich in de decennia na de afkondiging van de wet van 1962 had ontwikkeld, leefde een zekere wrevel over de traagheid waarmee de besluitvorming over de gewestplannen vorderde. Het duurde in Vlaanderen tot 1980, en in Wallonië tot 1987 voor alle gewestplannen waren goedgekeurd, en er dus een verordenend bestemmingsplan bestond dat het volledige grondgebied bedekte. Overigens konden lokale besturen nog decennialang van de gewestplannen afwijken, onder andere door het opmaken van lokale bestemmingsplannen, en door het afleveren van verkavelingsvergunningen in zones die volgens het bestemmingsplan niet voor wonen bestemd waren. Hierdoor bleef het sturend karakter van de gewestplannen lange tijd eerder beperkt. Een andere kritiek die frequent werd gehoord is dat de gewestplannen veel te genereus zijn geweest bij het afbakenen van woonzones en zones voor woonuitbreiding, waardoor de ont-

wikkeling van woongebieden in afgelegen gemeentes niet geremd werd (Saey, 2002; Lepers & Morelle, 2008; Halleux et al., 2012). Deze vorm van gelegitimeerde suburbanisatie en verspreide woonontwikkeling leidde vanzelfsprekend tot een toename van de verharde oppervlakte (Poelmans & Van Rompaey, 2009), een extra stimulans voor lange-afstandspendel en automobilititeit, en heel wat niet-geïnternaliseerde kosten op het vlak van nutsinfrastructuur, distributie en waterhuishouding.

4. Van België naar Vlaanderen: een ambitieuzer planningsdiscours

In 1980 delegeerde de tweede Belgische staatshervorming de bevoegdheid voor ruimtelijke ordening aan de drie gewestelijke regeringen. Sindsdien voeren het Vlaamse gewest, het Waalse gewest en het Brusselse gewest elk een ruimtelijk beleid dat grotendeels onafhankelijk is van het beleid in de twee andere gewesten. Deze ontwikkeling maakte deel uit van de geleidelijke omvorming van een unitaire naar een federale staat, waardoor ook een aantal nauw met de ruimtelijke planning verwante beleidsdomeinen geïmpacted werden, zoals bijvoorbeeld milieu en huisvesting. Het duurde echter nog tot de derde staatshervorming (1988-1989) alvorens het in budgettaire termen zeer gewichtige ministerie van openbare werken (beheerder van de gewestwegen, waterwegen, havens, luchthavens en kustverdediging, en uiteindelijk ook van het openbare bus- en tramnet) werd gesplitst, terwijl de bevoegdheid over het kadaster, over de spoorwegen en over een belangrijk deel van het energiebeleid tot op de dag van vandaag federale materie is gebleven.

Ondanks deze versnippering van bevoegdheden doorheen verschillende bestuursniveaus ontwikkelde het departement ruimtelijke ordening in het Vlaamse gewest een gezonde ambitie om een meer coördinerende rol te gaan spelen. Deze visie manifesteerde zich in tal van beleidsdocumenten en studies die de aanloop vormden voor de opmaak van een overkoepelend ruimtelijk beleidsplan in de periode 1992-1997 (Albrechts et al., 2003). Doorheen het maatschappelijk proces waarbij ruimtelijke planning op het regionale schaalniveau zich als discipline ontwikkelde, zijn nogal wat impliciete invloeden uit het buitenland merkbaar. Naast door de planningspraktijk in het Verenigd Koninkrijk (structuurplanning) en de Verenigde Staten (afbakening van stedelijk gebieden) geïnspireerde concepten vinden we voornamelijk een impliciete invloed van de Nederlandse planning, die in de academische literatuur van die tijd een bijna mythische reputatie had (Faludi & Van der Valk, 1994; Hajer & Zonneveld, 2000). Hoewel de semantiek werd bijgesteld en een nieuwe terminologie werd

ontwikkeld, waren nogal wat concepten duidelijk schatplichtig aan de verschillende nota's ruimtelijke ordening in Nederland. Voorbeelden van in het RSV opgenomen concepten met Nederlandse tegenhangers zijn het ontwikkelingsperspectief van de "gedeconcentreerde bundeling" (anders dan de "gebundelde deconcentratie" uit de Tweede Nota), het gebruik van metaforen (vergelijk met het Nederlandse "Groene Hart"), en de identificatie van de zogenaamde Vlaamse Ruit als stedelijk netwerk (vergelijk met de Randstad) (Zonneveld, 1996; Albrechts, 1998).

Gebaseerd op onderzoek van de Leuvense school (Albrechts, 1999) werd structuurplanning geïntroduceerd als een moderne methode voor beleidsontwikkeling, en de rol van het regionale niveau werd verstevigd door de introductie van een overkoepelend ruimtelijk beleidsplan, het RSV, dat algemeen verwelkomd werd als een model voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Het plan zette een aantal duidelijke krijtlijnen uit voor de ondergeschikte bestuursniveaus (provincies en gemeenten). Het RSV legde op dat stedelijke gebieden moesten worden afgebakend door middel van een stedenbouwkundige grens, en dat tenminste 60% van de bijkomende woningen en 80% van de bijkomende bedrijventerreinen binnen die begrenzingen moeten worden gerealiseerd. Het RSV bevatte ook oppervlakte doelstellingen voor de verschillende hoofdfuncties, waarbij een toename van de bestemde oppervlakte voor natuur en bos met 48.000 ha werd nagestreefd, een status-quo van de bestemde oppervlakte woongebied, een toename van industrie- en recreatiegebied en het schrappen van 56.000 ha landbouwgebied (RSV, 2004, p. 547). Verder werden een aantal taakstellingen opgelegd aan het ondergeschikte, provinciale bestuursniveau, om de nodige ruimte voor bijkomende woningen en bedrijventerreinen te alloceren. In 1999 kregen de provincies en gemeenten bij decreet de opdracht om voor hun eigen grondgebied een structuurplan op te maken, dat door het Vlaamse gewest goedgekeurd diende te worden. De goedkeuring van een dergelijk structuurplan werd gekoppeld aan het toekennen van een verhoogde vorm van autonomie om gemeentelijke bestemmingsplannen op te maken (en daarmee delen van het gewestplan te schrappen) en vergunningen af te leveren.

Tekenend voor de ambitieuze doelstellingen van het Vlaamse ruimtelijke beleid is de discrepantie met de evolutie die zich in Wallonië voordeed. Daar werd het bestaande systeem van gewestplannen behouden. Hoewel er ook een regionaal visiedocument werd ontwikkeld (het "schéma de développement de l'espace régional" of SDER, goedgekeurd in 1998) bevatte dit nauwelijks of geen sturende maatregelen voor de ondergeschikte bestuursniveaus. Ook in Wallonië werd aan de gemeenten de mogelijkheid geboden om een structuurplan ("schéma de structure communal") op te maken, maar door het vrijblijvende karakter hiervan beschikten er in 2012 slechts 60 van de 262 gemeenten over een goedgekeurd plan. In Vlaanderen daarentegen beschikten

in 2012 nagenoeg alle 308 Vlaamse gemeenten over een dergelijk beleidsplan. Daarmee leek het Waalse gewest een stuk minder ambitieus om haar ruimtelijke planning uit te bouwen tot een coördinerend beleidsdomein.

5. De datering van het RSV en verzwakking van het planningsdiscours

Het uittekenen van de gewestplannen vond plaats in een periode van tegenreactie tegen de snelle industrialisering en de hiermee gepaard gaande aanleg van grootschalige verkeersinfrastructuur en kolonisering van het landschap. Hoewel de bouw van het spoorwegennet en de grote kanalen begin jaren 1970 grotendeels was gerealiseerd, stond de aanleg van snelwegen, ringwegen, zeehavens en metrotunnels nog in de steigers. Het plaatsvinden van het eerste VN-milieucongres in 1972 is tekenend voor het ontstaan van een maatschappelijk debat rond de milieuproblematiek. De economische recessie die ingeleid werd door de oliecrisissen van 1973 en 1979 droeg wellicht eveneens bij tot het draagvlak voor een restrictiever ruimtelijk beleid. Anderzijds waren nogal wat prognoses die aan de basis lagen van schattingen inzake ruimtebehoefte voor bijkomende woningen gebaseerd op groeicijfers uit de economisch voorspoedige jaren 1960 (Saey, 2005).

De opmaak van de gewestplannen droeg bij tot de ontwikkeling van een draagvlak voor het zoveel mogelijk inpassen van ruimtelijke ontwikkelingen in een globale visie. Illustratief hiervoor is het feit dat de rol van de gewestplannen onder meer erkend werd door het ministerie van openbare werken, waardoor snelwegprojecten en grote waterbouwkundige werken enkel konden uitgevoerd worden als deze in het gewestplan ingeschreven waren, of als het gewestplan eerst een relatief omslachtige wijzigingsprocedure doorliep. Ontwikkelingen op het domein van basisdemocratische besluitvorming en inspraak speelden hier eveneens een rol. In het zich aan snel tempo verstedelijkende Vlaanderen met haar dichtslibbende open ruimte werd het steeds minder vanzelfsprekend om projecten te ontwikkelen zonder brede inspraakprocedure.

Met de goedkeuring van het RSV in 1997 en de nieuwe decreten in 1996 en in 1999 werd dit spoor verder gevolgd. Vanuit de methodiek van de structuurplanning werd een innovatieve, geformaliseerde vorm van participatie geïntroduceerd (Massey & Cordey-Hayes, 1971). De goedkeuring van het RSV bracht een zekere dynamiek op gang, waardoor een aantal vooroplopende gemeenten, de grotere steden, en de pro-

vinciale overheden enthousiast aan hun eigen structuurplanningsproces begonnen. Nochtans waren er verschillen waarneembaar in het enthousiasme waarmee dit proces een aanvang nam. Kleinere gemeenten zagen hierin een vorm van bijkomende administratieve overlast, terwijl de steden al langer vertrouwd waren met strategische planning en hier ook voor gefinancierd werden (De Decker, 2009). De provincies zagen dan weer een kans om hun positie als intermediaire bestuurslaag te versterken. Ook de Vlaamse overheid zelf ging aanvankelijk met goede moed aan de slag met de afbakeningsprocessen van de stedelijke gebieden (Boussauw et al., 2013) en de planning voor natuur, bos en landbouw in het buitengebied (Van Gossum et al., 2008).

Het duurde echter niet langer dan enkele jaren voor de zwakke punten van het RSV naar boven zouden komen. Hoewel het plan door quasi alle bestuursniveaus en stakeholders als toekomstgericht, duurzaam en ambitieus werd beschouwd, bleken nogal wat beleidsdoelstellingen onverenigbaar te zijn met de institutionele context. Het feit dat het plan een onderdeel vormde van de impliciete neiging van de Vlaamse overheid om een sterkere positie te verwerven in de nieuwe Belgische staatsstructuur kan dit gedeeltelijk verklaren. De doelstellingen van het RSV hielden onvoldoende rekening met institutionele randvoorwaarden buiten het beleidsdomein van de planning, en voornamelijk met deze die zich binnen andere bestuursniveaus bevonden, niet in het minst op het federale bestuursniveau. De evaluatie door Voets et al. (2010) toont duidelijk aan dat de doorwerking van het plan vrij beperkt gebleven is, hoewel de redenen daarvoor complex zijn en een grondige analyse daarvan buiten het bestek van dit artikel valt.

Een jaar of vijf na de goedkeuring van het plan konden de eerste tekenen van een vorm van planningsmoeheid worden opgetekend: kleinere gemeenten, of conservatievere gemeentebesturen ervoeren de verwachtingen van de hogere overheid als een bijkomende administratieve last. De meer recent opgemaakte gemeentelijke structuurplannen zijn daarom vaak gebaseerd op haastwerk. De afbakening van de stedelijke gebieden verliep moeizaam, en lokale politieke belangen leidden ertoe dat het niet haalbaar bleek om het gros van de bijkomende woningen effectief in de stedelijke gebieden te lokaliseren (Voets et al., 2010). Het meest frappante voorbeeld hiervan is de afbakeningslijn rond de Brusselse agglomeratie, waar gestreefd werd naar een beperking van de groei van de agglomeratie buiten haar eigen gewestgrenzen (Boussauw et al., 2013). Ook de planning voor natuur, bos en landbouw werd een lang aanslepend proces waar slechts moeizaam draagvlak voor kon gevonden worden, onder meer door de snelle opmars van hobbylandbouwactiviteiten die een belangrijke claim leggen op de open ruimte zonder dat het RSV daar rekening mee heeft gehouden (Bomans et al., 2010). Een ander belangrijk element is dat de planning van grootschalige openbare werken zich langzaam maar zeker loswerkte van ruimtelijke

planningsprocessen, een evolutie die al in 1999 was begonnen, toen, in tegenstelling tot de situatie in de twee voorafgaande regeerperioden, het departement openbare werken niet langer toegewezen werd aan de minister van ruimtelijke ordening.

6. Ruimte voor hoop, of het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

Het planningsdecreet van 1996 bepaalde dat het RSV na tien jaar herzien zou moeten worden, ook al werd er geen vervalltermijn voorzien. In 2007 was de bevoegdheid voor ruimtelijke ordening bij een liberale Vlaamse minister ondergebracht die samen met de christendemocratische regeringspartners van oordeel was dat de herziening niet prioritair was gezien een aantal doelstellingen van het vigerende RSV nog steeds voorwerp waren van een reeks moeizame besluitvormingsprocessen. Het duurde tot 2011 voor er stappen werden gezet in de richting van de opmaak van een nieuw plan, dat onder de projectnaam “Beleidsplan Ruimte Vlaanderen” (BRV) van start ging. In navolging van het discours dat door het RSV was geïntroduceerd werd het ontwikkelingstraject van het BRV geënt op een zo breed mogelijk opgevat maatschappelijk overlegproces. Het uitgetekende proces zou volgens het gestandaardiseerde Europese systeem van groen- en witboeken verlopen. Om deze trechteringsprocedure van een algemeen naar een meer specifiek visiedocument vorm te geven werd quasi het voltallige middenveld en een selectie van academici uitgenodigd om tientallen workshops en vergaderingen van hun welgemeend advies te voorzien (BRV Website, 2013; Vlaams Parlement, 2013).

In mei 2012 was het Groenboek Ruimte (2012) het eerste tussentijdse rapport dat beschikbaar werd gemaakt als publiek discussiedocument. Ondanks deze voluntaristische aanpak, het ruime ter beschikking gestelde budget en het uittrekken van een periode van ruim drie jaar (van begin 2011 tot midden 2014), valt echter te vrezen dat het gevoerde proces slechts een deel van de lopende maatschappelijke ontwikkelingen met een ruimtelijke impact zal kunnen vatten.

Een deel van het probleem is te vinden in de onevenwichtige samenstelling van de expertenteams. Quasi alle deelnemers aan deze processen zijn professionele vertegenwoordigers van de aangeschreven middenveldorganisaties, die in de meeste gevallen betaald worden met overheidsmiddelen om deze prestatie te leveren. Ook de aanwezige academici en consultants hebben doorgaans belang bij hun aanwezigheid omwille van hun zichtbaarheid in het proces. Anderzijds zijn vertegenwoordigers van de privésector, met inbegrip van de productie- en dienstensector, nagenoeg afwezig. Dit

is ook het geval met betrekking tot bestuurlijke vertegenwoordigers van de federale of aangrenzende regionale overheden en de grotere gemeenten zoals Antwerpen of Gent. Het proces heeft daardoor een erg gesloten karakter gekregen. Verder zien we in de participatie een onevenwicht tussen de stakeholders die als vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke organisaties optreden, en de betrokken academische deskundigen, veroorzaakt door grote verschillen in kennis van het terrein.

Een andere tekortkoming is dat het proces geen ruimte laat voor kwantitatieve onderbouwing, noch in analytische zin, noch in de beleidsdoelstellingen die worden ontwikkeld (Groenboek Ruimte, 2012, p. 10). Daarmee nemen de beheerders van het proces a priori een postpositivistisch standpunt in. Door enkel de veronderstelde expertise van de bijeengebrachte groep van vertegenwoordigers in te schakelen in de definitie van het object van het toekomstige regionale ruimtelijke beleid, wordt er feitelijk een vooringenomen benadering van het planningsobject georganiseerd. Dit betekent dat het planningsdiscours, gecreëerd door de dynamiek rond het RSV, vandaag een georganiseerd, zogenaamd participatief, proces heeft ingeleid waarbij het voorwerp van debat mentaal geconstrueerd wordt door de selectie van genodigden. Daardoor slaagt het er wellicht niet in om antwoorden te bieden op op zichzelf staande, complexe behoeften, ambities en ontwikkelingen die de Vlaamse samenleving vandaag bezighouden.

In de praktijk betekent dit dat er voorbij gegaan wordt aan een waaier van maatschappelijke ontwikkelingen die momenteel aan de gang zijn en haaks staan op het discours van de tussentijdse documenten van het BRV-proces. Bijgevolg wordt de indruk gewekt dat het beoogde beleidsplan een neerslag zal zijn van een consensus bij de betrokken actoren, maar die in werkelijkheid haar raakvlak met de dagelijkse praktijk van politieke besluitvorming op korte termijn volledig is kwijtgeraakt. De hoge frequentie waarmee de vergaderingen en workshops werden georganiseerd en de stabiele samenstelling ervan dragen bij tot de ontwikkeling van een eigen, door de groep gedragen, planningsobject dat eerst en vooral bepaald wordt door de dynamiek, kennis en standpunten die a priori aanwezig waren bij de deelnemers van de groep. Deze configuratie kan als post-politiek worden beschouwd, in de zin dat het planningsproces er eerst en vooral in slaagt om actoren rond thema's te scharen waar ze elkaar in een brede consensus kunnen vinden (Oosterlynck & Swyngedouw, 2010). Deze onevenwichtige samenstelling van de teams van actoren leidt tot coproductie op basis van zichzelf invullende thema's, wat de autoriteit van het proces zelf dreigt te ondermijnen. Parallel met het proces wenden lobbyisten van voornamelijk de harde sectoren zich doorgaans nog steeds rechtstreeks tot de respectievelijke bevoegde ministers, ervan overtuigd dat zij hun tijd daar nuttiger besteden dan in de expertenwerkgroepen. Op die manier wordt het statuut van het proces en de geloof-

waardigheid van het departement ruimtelijke ordening als beleidsmaker uitgehold, en wordt de ambitie om een overkoepelend planningsstelsel te ontwikkelen niet waar gemaakt.²

Dit blijkt ook uit het Groenboek Ruimte (2012), dat is opgebouwd rond drie strategische thema's: "metropolitane allure als stevige ambitie", "verscheidenheid op mensenschaal", en "van een weerbarstige naar een veerkrachtige ruimte". Aan deze metaforische slagzinnen wordt verderop in het document invulling gegeven aan de hand van elf zogenaamde sleutelkwesies, die zich scharen rond brede maatschappelijke thema's als internationalisering, bevolkingsgroei, klimaat, energie, mobiliteit, innovatie en ecologie, en voedsel. De manier waarop de thema's gepresenteerd worden toont dat men een wervend project heeft willen lanceren, met de ambitie om een nieuw beleidsplan te ontwikkelen dat zijn invloed doet gelden in tal van beleidsdomeinen die binnen de Belgische politiek-administratieve structuren niet tot de ruimtelijke ordening in strikte zin worden gerekend. De spraakmakende mediacampagne waarmee de eerste publieke consultatie in het kader van het Groenboek werd aangekondigd is dan ook weinig bescheiden en slaagt erin de in het proces gebruikte metaforen op een spectaculaire manier te visualiseren (Fig. 1).

7. De ontbrekende schakels

De in het proces gehanteerde metaforen en vage concepten die zich manifesteren als specifieke verschijningsvormen van alomvattende thema's als duurzaamheid, veerkracht en klimaatproblematiek dragen bij tot het creëren van een geregisseerd forum waarbij de onderwerpen die open zijn voor debat op voorhand geselecteerd zijn, en waar actoren met duidelijk conflicterende belangen gewerd worden (Allmendinger & Haughton, 2012). Het overvloedig gebruik van metaforen in de tussentijdse planningsdocumenten speelt eveneens een rol in het weinig tastbare karakter van het resultaat van het proces. Bijgevolg neemt de discrepantie met parallelle planningsobjecten, zoals die door de politieke beleidsmakers op de verschillende bestuursniveaus (in dit geval voornamelijk de Vlaamse en federale regering, maar ook de besturen

² In dit opzicht is het ironisch dat net op het moment dat de Vlaamse regering impliciet naar het Nederlandse model verwijst bij het vormgeven en communiceren van haar eigen ruimtelijke beleid, de Nederlandse overheid werkt aan een inkrimping van haar eigen departement ruimtelijke ordening door het opsplitsen en afschaffen van het bekende Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). In de pers rechtvaardigde de bevoegde Nederlandse minister deze beslissing door naar de Belgische planningspraktijk te verwijzen als zijnde een goed voorbeeld van bottom-up-aanpak en zelfinitiatief.



FIGUUR 1. Uittreksels uit de communicatiecampagne van het BRV-proces

van de provincies en de grotere gemeenten) worden gedefinieerd, nog toe. Terwijl de deelnemers ervan uit gaan dat het planningsproces concrete richtlijnen zal opleveren voor de ontwikkeling van de bebouwde omgeving, blijken de voorlopige resultaten uit niet meer dan enkele zeer vage denksporen te bestaan (bv. RV, 2012). Op basis van een kritische benadering van dit planningsproces in relatie tot de talrijke neoliberale besluitvormingsprocessen die momenteel lopen moeten we vaststellen dat een hele reeks belangrijke, aan ruimtelijke ordening en locatiebeleid gerelateerde ontwikkelingen systematisch buiten het planningsproces worden gehouden. Het gaat hier om diverse ontwikkelingen die politiek-administratief onder niet-Vlaamse bestuursniveaus ressorteren, of die doelbewust bij een departement zijn ondergebracht dat geen deel uitmaakt van het op zich transparante besluitvormingsproces waarbinnen

het nieuwe BRV wordt geschreven.³ Of meer onomwonden luidt onze hypothese dat het BRV-proces vooral de aandacht afleidt van wat er op het terrein gebeurt: inmiddels starten de bulldozers alvast hun motoren. Het bestaan van belangrijke lopende ontwikkelingen die in de discussie rond het BRV nauwelijks aangeraakt worden, zelfs al valt er een belangrijke en vaak niet-duurzame impact op de ruimtelijke structuur van te verwachten, dragen in belangrijke mate bij tot het ondergraven van de geloofwaardigheid van het proces.

8. In het kielzog van het RSV

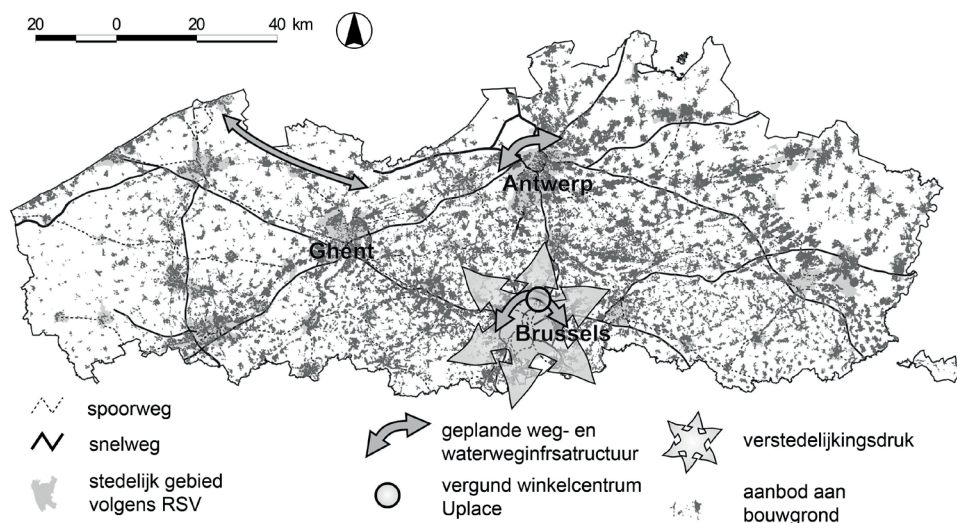
Vooreerst valt het gebrek aan evaluatie en kennis op van de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen van het RSV. De doelstelling om de stedelijke gebieden te versterken door tenminste 60% van de nieuwe woningen binnen de stedelijke afbakeningsgrenzen te bouwen, werd vanaf 2004 teruggeschroefd naar ongeveer 54% (Voets et al., 2010; RSV, 2004, p. 405), wat neerkomt op het extrapoleren van de bestaande situatie. Een tweede ontwikkeling die weinig heel laat van de richtlijnen van het RSV is de goedkeuring van het grond- en pandendecreet in 2009 (Winters, 2012), dat de aansnijding van nog niet bebouwd, vaak afgelegen, woonuitbreidingsgebied gemakkelijker maakt wanneer een deel van de grond voorbehouden wordt voor sociale woningen. Een derde recente ontwikkeling die tegen de oorspronkelijke geest van het RSV ingaat, is de manier waarop het Vlaams stedelijk gebied rond Brussel, wat het gedeelte van de Brusselse agglomeratie is dat zich op Vlaams grondgebied bevindt, afgebakend werd. In plaats van de door het RSV bedoelde stedelijke ontwikkelingsgrens, die bedoeld was om de groei van de Brusselse agglomeratie op een planmatige manier in goede banen te leiden, werd het afbakeningsplan een antistedelijk beleidsplan met als achterliggende doelstelling het tegengaan van de verfransing van de rand rond Brussel (Boussauw et al., 2013).

Parallel werd door de Vlaamse regering ruimte gelaten voor de ontwikkeling van tal van min of meer sluipende besluitvormingsprocessen, die voornamelijk rond grote infrastructuurprojecten draaien. Voorbeelden zijn de planning van weginfrastructuur

³ Voor een aantal neoliberaal ingestelde Vlaamse ministers die onder de hoede van de minister-president een expansief economisch beleid willen voeren, waarin een belangrijke rol is weggelegd voor leefbaarheidsbedreigende logistieke activiteiten, lijkt het proces echter volgens schema te lopen. Terwijl allerhande grootschalige infrastructuurprojecten op de begroting ingeschreven worden en maatregelen tegen urban sprawl steeds maar weer vooruit geschoven worden (De Decker, 2011), predikt het BRV-proces duurzaamheid, kleinschaligheid en klimaatbeleid.

rond Antwerpen, het Noorderkanaal tussen de Gentse haven en Zeebrugge, of de verbreding van de Brusselse ring. Deze processen worden niet getrokken door de administratie bevoegd voor ruimtelijke ordening, maar wel door de departementen infrastructuur en leefmilieu. De laatste administratie is bevoegd voor milieueffectrapportage, een procesvorm die langzaam maar zeker de rol van ruimtelijke planingsprocessen overneemt maar doorgaans niet aan de eisen van de collaboratieve planning voldoet zoals die door het RSV worden gepropageerd.

Verder worden nogal wat min of meer spontane ontwikkelingen, erfenissen van de oude gewestplannen, of geplande maar nog niet uitgevoerde infrastructuurwerken, op een subtiele manier buiten het Groenboek gehouden. In een aantal gevallen gebeurt dit spontaan, bijvoorbeeld doordat de ontwikkeling in kwestie niet onder de bevoegdheid van het Vlaams gewest valt, of in de structuren van de Vlaamse overheid ver verwijderd is van het beleidsdomein ruimtelijke ordening. In een aantal andere gevallen worden ontwikkelingen beschouwd als beslist, en dus niet meer in vraag te stellen, beleid, of a priori onverenigbaar geacht met het subsidiariteitsbeginsel waarbij zoveel mogelijk bevoegdheden bij de gemeenten worden gelegd. Hieronder sommen we een aantal van deze elementen op, waarbij we ons voornamelijk baseren op nieuwsberichten en bronnen binnen de administratie en de politiek. Een cartografisch overzicht wordt gegeven in Fig. 2.



FIGUUR 2. Cartografisch overzicht van een aantal lopende ruimtelijke ontwikkelingen die door het huidige BRV-proces genegeerd worden

9. Het bouwen van bijkomende weginfrastructuur

In 1998 besliste de Vlaamse regering dat er in Antwerpen een derde vaste oeververbinding over de Schelde zou komen. In het daaropvolgende decennium ontspon zich een spontaan debat tussen voor- en tegenstanders van een brug, een tunnel, of de nieuwe verbinding in het algemeen (Proost et al., 2005). Anno 2012 waren de plannen verschillende keren bijgesteld, maar bestond er in het bijzonder binnen de stad Antwerpen zelf geen consensus over het al dan niet wenselijk zijn van de nieuwe oeververbinding. Het debat over de verbreding van de ring rond Brussel kwam later, maar gaat wellicht dezelfde weg op. De resultaten van milieu-effectenrapportages door de Vlaamse overheid worden door de Brusselse gewestregering in twijfel getrokken. Een reeks meningsverschillen tussen het departement openbare werken en milieuorganisaties over de impact van bijkomende weginfrastructuur op de inductie van bijkomend verkeer en processen van suburbanisatie (Baum-Snow, 2007) werden aanvankelijk niet erkend door de verantwoordelijke autoriteiten.

Inmiddels worden een aantal snelwegen systematisch verbreed door het aanleggen van bijkomende rijstroken, opnieuw met naar verwachting ingrijpende gevolgen voor de ruimtelijke dynamiek. De genoemde infrastructuurontwikkelingen worden echter buiten het BRV-proces gehouden, en over de kleinere ingrepen, zijnde verbredingsprojecten, wordt zelfs helemaal geen georganiseerde inspraak voorzien die verder reikt dan de omwonenden. Zonder hier dieper op in te gaan, vermelden we dat een gelijkaardig verhaal opgaat voor een aantal waterbouwkundige werken, zoals de kanaalverbinding tussen Zeebrugge en Gent.

Een verwante kwestie is rekeningrijden, een techniek die vanuit de ruimtelijk-economische theorie en vervoersplanning vaak als een effectiever alternatief voor het begrenzen van stedelijke ontwikkelingsgebieden wordt beschouwd, als een prima instrument om de files te bestrijden en het gebruik van de beschikbare infrastructuur efficiënter te maken, en om de toevoer van auto's in de stedelijke gebieden te beperken en daarmee de leefbaarheid naar een hoger niveau te tillen (Brueckner, 2007). Hoewel dit wordt erkend in een aantal beleidsbrieven van Vlaamse ministers, waarin staat dat de invoering van de kilometerheffing binnenkort zal worden geëvalueerd, wordt dit debat zorgvuldig buiten het BRV-proces gehouden. Baeten (2000) toont nochtans aan dat de discussie over het wel of niet invoeren van een vorm van kilometerheffing cruciaal is voor het evenwicht in een aantal maatschappelijke machtsverhoudingen. De formele reden om deze kwestie niet aan te raken is dat het thema, net als de bouw van weginfrastructuur, onder het beleidsdomein van openbare werken ressorteert, en dus niet onder dat van ruimtelijke ordening.

10. De reeds geplande suburbanisatie

De zones die bij de opmaak van de gewestplannen als woongebied of woonuitbreidingsgebied werden ingekleurd, zijn talrijk, en omvatten in 2009 nog steeds meer dan 300.000 onbebouwde percelen, equivalent aan zowat 600.000 nog niet gebouwde woningen (Loris, 2011). Dit betekent dat de verwachte demografische ontwikkelingen in de komende decennia in deze gebieden kunnen opgevangen worden, zelfs zonder nieuwe beleidsmaatregelen. Ten tijde van het opstellen van de gewestplannen vonden burgemeesters het belangrijk om een ruim aanbod aan bouwgrond te voorzien in hun gemeente. Op die manier konden enerzijds de grondeigenaren in de gemeente, die de waarde van hun eigendom zagen stijgen, geplezierd worden, en kon anderzijds de bevolkingsgroei in de gemeente gefaciliteerd worden die via de onroerende voorheffing zou bijdragen aan de financiële positie en machtspositie van de gemeente in kwestie. Logischerwijze kwam het grootste gedeelte van het door de gewestplannen nieuw ingekleurde, onbebouwde woongebied terecht in de suburbane en de landelijke gemeenten. Deze woongebieden werden in de loop der jaren volgebouwd, eerst in de agglomeraties, maar na verloop van tijd ook in de meer afgelegen gemeenten. Vandaag zijn het de meest afgelegen gemeenten die nog over een ruim aanbod onbebouwd woongebied beschikken, en die de bestemming vormen voor een belangrijk deel van de binnenlandse migratie. Deze vorm van georganiseerde suburbanisatie draagt bij tot een toename van de afstanden in het pendelverkeer, tot congestie, inefficiënt gebruik van infrastructuur, luchtvervuiling, ongevallen (Vandenbulcke et al. 2008) en economische afhankelijkheid van fossiele brandstoffen (Boussauw et al., 2014). De woongebieden die deze suburbanisatie faciliteren zijn juridisch verankerd in de gewestplannen, die een wettelijk statuut hebben en daarmee een quasi-eeuwigdurend bouwrecht garanderen. Om suburbanisatie en sprawl tegen te gaan, is het logisch om de meest afgelegen woongebieden van de plannen te schrappen en te vervangen door een metropolitane verdichtingsstrategie. Een dergelijke strategie kan enkel op basis van een fiscaal instrumentarium waardoor benadeelden gecompenseerd kunnen worden. Het schrappen van juridisch verankerd woongebied is in het BRV-proces echter geen voorwerp van debat. Hoewel dit geen finaliteit was van het RSV, zijn de redenen om dit vandaag alsnog als doelstelling op te nemen inmiddels nog belangrijker geworden, in het bijzonder met betrekking tot mobiliteit en waterbeheer.

In de omgeving van Brussel speelt een speciaal geval van deze kwestie. Tot het eind van de jaren negentig werd de demografie van Brussel gekenmerkt door krimp ten gevolge van stadsvlucht. Vandaag groeit de bevolking van Brussel echter in snel tempo, a rato van ongeveer drie procent per jaar (Boussauw et al., 2013). De vastgoedmarkt reageert op de demografische druk met tal van inbreidingsprojecten, meestal onder de vorm van de bouw van appartementen, waardoor de bevolkingsdichtheid in de

hoofdstad in even snel tempo toeneemt. Gezien de kleine oppervlakte van het Brussels gewest, en het restrictieve beleid van het Vlaamse gewest in de rand rond Brussel, komt een deel van de verstedelijkingsdruk terecht in verder af gelegen gemeenten in Vlaanderen en Wallonië. Van de ontwikkeling van een visie om naar analogie met heel wat andere Europese grootsteden de metropool gestuurde uitbreidingskansen te geven op het grondgebied van het Vlaamse gewest, bijvoorbeeld onder de vorm van transit-oriented-development (Vermeulen & Cassiers, 2014), is geen sprake. Het BRV-proces voorziet geen ruimte voor een dergelijk debat.

11. De handelsvestigingen

Sinds begin 2005 is de federale wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen van kracht. Deze wet, die in België bekendstaat als de “Ikea-wet”, regelt de socio-economische vergunningverlening voor handelszaken met een verkoopoppervlakte van meer dan 400 m². In 2009 werd de wet gewijzigd om deze in lijn te brengen met de Europese richtlijn ter zake. Waar de vergunningverlening voor 2004 een federale bevoegdheid was, heeft de nieuwe wet de bevoegdheid naar de gemeentelijke overheid overgedragen. Sinds 2009 is het bovendien niet langer toegelaten om argumenten inzake concurrentie te gebruiken om de vergunning te weigeren. Aspecten van ruimtelijke ordening, mobiliteit en duurzame ontwikkeling mogen wel ingeschakeld worden. Deze bepalingen zijn eerder dubbelzinnig, en hebben ertoe geleid dat vergunningen veel gemakkelijker afgeleverd worden dan voor 2004. Gemeenten gebruiken hun bevoegdheid om in concurrentie te gaan met het handelsapparaat van buurgemeenten. Daardoor neemt de kans toe dat perifere winkelcentra en hypermarkten de traditionele kleinhandel, die verweven voorkomt in de centra van steden en dorpen, doodconcurreren met een verzwakking van de stedelijke structuur en een expansie van de automobiliteit tot gevolg (Dierckx, 1995; Schwanen et al., 2004). Lambotte & Devillet (2011, p. 68-70) tonen aan dat het aandeel afgeleverde vergunningen, als ook de betrokken verkoopoppervlakte in Wallonië dramatisch is toegenomen in de periode na 2004. Bovendien zijn winkels die na 2004 werden vergund veel verder afgelegen van de kernen, van bestaande kleinhandelsvestigingen, en van het openbaar vervoer. Een treffend voorbeeld van een gevolg van deze wijziging van de regelgeving is de planning en vergunningverlening van het winkel- en recreatiecomplex Uplace, een geprojecteerde commerciële ruimte van 200000 vierkante meter vlakbij de Brusselsse ring. Eens gerealiseerd, wordt verwacht dat dit project een ernstige bedreiging zal vormen voor de kleinhandelsactiviteiten in bijna alle naburige stadscentra, waaronder Brussel, terwijl de impact op het vlak van mobiliteit en stadsvernieuwing als

niet-duurzaam kan worden bestempeld. Deze controversiële kwestie maakt echter geen deel uit van het BRV-proces.

12. Vastgoedbeleid en kadaster

Het kadaster is in beginsel bedoeld om de eigenaars van vastgoed te registreren en onroerende voorheffing te innen, en is sinds jaar en dag ondergebracht bij de federale overheidsdienst financiën. De basis van het Belgische kadaster is een schatting van de nominale verhuurwaarde van het betreffende goed (grond of gebouw) met als referentiejaar 1975. Hoewel dit bedrag geïndexeerd wordt en bij grote verbouwingen of nieuwbouw doorgaans geactualiseerd is, blijft het kadastraal inkomen hierdoor een erg botte manier van waardebepaling. Grote delen van het Belgische patrimonium worden belast op basis van de waarde van de grond in 1975, waarbij geen rekening gehouden is met fenomenen als stadsvlucht, suburbanisatie, gentrificatie en daarmee gepaard gaande verloedering en opwaardering van wijken. Evenmin wordt het kadastraal inkomen gediversifieerd op basis van doelstellingen uit andere beleidsdomeinen dan financiën, zoals ruimtelijke ordening of stedenbeleid.

Hoewel deze situatie erg onlogisch lijkt en wellicht contraproductief werkt, is deze perfect verklaarbaar vanuit de huidige staatsstructuur. De administratie van het kadaster is geen voorwerp geweest van een staatshervorming, terwijl de belastingen die op basis van het door de federale overheid bepaalde kadastraal inkomen geïnd worden door de gemeenten en het Vlaams gewest. Dit betekent dat de voor het kadaster bevoegde federale minister weinig belang heeft bij het moderniseren van zijn administratie, noch bij het diversifiëren van de taken van het kadaster. Het spreekt nochtans voor zich dat het flexibeler maken van het kadastraal inkomen een bijzonder doeltreffende hefboom kan zijn bij stadsontwikkelingsprojecten en andere strategische ingrepen van ruimtelijke ordening (Korthals-Altes, 2009).

13. Voorlopige conclusies en discussie

Hoewel de voorbeelden hierboven niet-limitatief zijn, en geselecteerd zijn op basis van de rol die ze hebben gespeeld in mediadebatten, in politieke debatten of in de academische literatuur, tonen ze wel aan dat het BRV-proces minder alomvattend en minder onderbouwd is dan de communicatie en coproductieve inzet doen vermoeden. We kunnen de gebreken van het BRV-proces als volgt samenvatten:

- Ten eerste worden een aantal neo-liberaal geïnspireerde en vaak sterk gecontesteerde ontwikkelingen (Sager, 2011) rond transportinfrastructuur en winkelbeleid buiten het proces gehouden. Het gaat om ontwikkelingen en gevoerd beleid die door de Vlaamse regering als reeds beslist en niet ter discussie worden beschouwd.
- Ten tweede worden een aantal juridische en belastingtechnische randvoorwaarden die bepalend zijn voor de werking van de grond- en vastgoedmarkten niet in vraag gesteld. Nochtans kan worden gesteld dat een meer sturend beleid moeilijk kan worden geïmplementeerd zonder aanpassingen aan de wetgeving op eigendomsrechten (Halleux et al., 2012; Alexander, 1992). Meer sturing komt in de communicatie van het Groenboek sterk naar voren als doelstelling, terwijl eigendomsrechten er niet ter discussie staan.
- Ten derde wordt het gebruik van decision support systems die ruimtelijk-economische processen, waaronder de verkeersproductie, kunnen simuleren, a priori uitgesloten. Daarmee wordt ook een deel van de bestaande academische kennis ter zake niet aangewend, aangezien deze technische kennis doorgaans niet aanwezig is bij de uitgenodigde actoren (Klosterman, 1999; Te Brömmelstroet & Bertolini, 2008; Vonk et al., 2005).
- Ten vierde is het expliciet niet de bedoeling van de beleidsmakers om kwantitatieve doelstellingen in het plan op te nemen. Aangezien dit de meetbaarheid van de beleidsdoelstellingen in ernstige mate ondergraaft, maakt dit de kans klein dat politici ooit op het al dan niet uitvoeren van dit plan afgerekend zullen kunnen worden (Talen, 1996). Het feit dat een aantal van de schaarse kwantitatieve doelstellingen van het RSV na zeven jaar werden bijgesteld, doet vermoeden dat de impact van het nieuwe plan klein zal zijn. Anderzijds worden beleidsdoelstellingen vormgegeven op basis van overvloedig gebruik van metaforen. Hoewel deze aanpak haar waarde heeft in het faciliteren van expressies in stakeholdervergaderingen (Faludi, 1995; Palmer & Dunford, 1996), valt het te betwijfelen of het zinvol is om ook beleidsdoelstellingen op een dergelijke, sterk voor interpretatie vatbare, manier te formuleren.

Maar misschien nog belangrijker, en voedingsbodem voor de vermelde gebreken, is dat het BRV-proces lijkt te evolueren naar een zeer introspectieve onderneming waarbinnen gewerkt wordt aan een realiteit die is geconstrueerd door een selecte groep van betrokken actoren, en waarbij nogal wat lopende ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen over het hoofd gezien worden. Bovendien zijn ook aan ruimtelijke ordening verwante departementen binnen en buiten de Vlaamse overheid weinig of niet betrokken bij of geïnteresseerd in het lopende planningsproces. Daardoor vallen belangrijke discussies en beslissingen over lopende investeringsprogramma's, zelfs die met een aanzienlijke ruimtelijke impact, buiten het BRV-proces. Het contrast met de voorganger van dit plan-in-wording, het RSV, is groot. Waar het RSV erin slaagde

verder te bouwen op het bestaande planningsstelsel, en de Vlaamse politieke ambitie naar meer zelfbestuur wist te combineren met het formuleren van een antwoord op als niet-duurzaam gepercipieerde ruimtelijke ontwikkelingen, komt het BRV-proces vandaag niet verder dan een communicatie-instrument ter rechtvaardiging van het lopende, niet noodzakelijk gecoördineerde, beleid.

In februari 2014 werd het vervolg van het proces uitgesteld tot na de parlementaire verkiezingen op het einde van mei van dat jaar. Deze ontwikkeling bevestigt onze stelling dat zowel het politieke als het maatschappelijke draagvlak niet in overeenstemming is met de verwachtingen die oorspronkelijk waren gecreëerd. Voorts bestaat er een reëel risico dat, afhankelijk van de verkiezingsresultaten, het lopende planningsproces in zijn geheel geschrapt zal worden. Maar ook vanuit theoretisch perspectief kunnen we ons afvragen of het nog mogelijk is om in onze complexe, volatiele en gefragmenteerde samenleving nog tot een betekenisvolle langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling te komen (Boelens, 2009; De Roo et al., 2012). Dat neemt niet weg dat nieuwe uitdagingen, zoals klimaatwijziging, bereikbaarheid, landschapsecologisch verval of de vergrijzing van de suburbane bevolking een duidelijk ruimtelijk beleid vergen, zelfs al is dat minder generiek en alomvattend, maar eerder specifiek en verbanden zoekend. Voorts, en zoals uit onze voorgaande analyse blijkt, heeft het weinig zin om door te gaan met het lopende planningsproces, als geen aansluiting kan worden gevonden bij de majeure en doorslaggevende actuele ontwikkelingen en projecten. Dat leidt er wellicht toe dat eerder dan te streven naar holistische of integrerende strategieën in functie van zoiets als “het algemeen belang” er een dringende noodzaak bestaat om te co-evolueren met de specifieke noden die zich van dag tot dag stellen. Het is hoogdringend om zich meer bezig te houden met de dagdagelijkse ambities en interesses van verschillende doorslaggevende stakeholders en betrokkenen, met de bedoeling om hen mee te laten denken in de richting van meer robuuste en veerkrachtige oplossingen (Boelens 2012, 2013). Dat gaat nadrukkelijk voorbij aan de aloude, klassieke regelgevende planning, waarvan ook het RSV een vertegenwoordiger was. Maar het één – de kaderstellende, regulerende planning – gaat niet zonder het ander, namelijk de meer met de dagelijkse praktijk meebewegende adaptieve planning. We geloven dat de doelstellingen en concepten van het oude RSV met betrekking tot bijvoorbeeld “gedeconcentreerde bundeling”, “fysisch systeem ruimtelijk structurerend” of “infrastructuur als bindteken en basis voor locatie van activiteiten” nog steeds geldig zijn en als referentiekader kunnen dienen voor het benaderen van deze problemen. Maar deze benadering zal aangevuld moeten worden met meer gerichte, thematische en contextgebonden praktijken en er zal op zoek gegaan moeten worden naar nieuwe strategische allianties en gebiedscontracten. Zo’n nieuwe actor-relationale planningspraktijk zal de oudere strategische planningsparadigma’s niet vervangen, maar zal op basis van co-evolutionaire ontwikkeling tot een nieuwe

situatie die meer verantwoord en sterker uitvoeringsgericht is. We willen een planningsbenadering naar voren schuiven, waarin niet langer vage en hermetische ambities in abstracte metaforen worden uitgedrukt, zoals daar zijn “metropolitane allure”, “mensenmaat” en “veerkrachtige ruimte”, maar die daarentegen zo open mogelijk zou staan ten opzichte van externe actoren, met de bedoeling om betrokken te geraken in de belangrijke en vaak reeds lopende ruimtelijke ontwikkelingen die eerder in deze tekst werden genoemd. Dit zou ook betekenen dat voorbijgegaan zou worden aan de hermetisch gesloten discussiegroepen van “usual suspects” en (semi-)publieke instellingen, en dat meer aansluiting zou worden gezocht bij de echte doorslaggevende stakeholders en belanghebbenden die vandaag doorgaans hopeloos ondervertegenwoordigd zijn, met name:

- de georganiseerde actiegroepen van burgers en inwoners rond belangrijke ruimtelijke en infrastructurele dossiers die niet gerepresenteerd worden door de intermediaire instellingen (zoals bijvoorbeeld de grote natuur- en milieuverenigingen);
- de ceo’s van belangrijke bedrijven, ook buiten de gebruikelijke sectoren van bouw en projectontwikkeling of hun beroepsorganisaties, die voornamelijk generieke in plaats van specifieke belangen dienen;
- betrokken en invloedrijke overheden, zoals bijvoorbeeld de federale overheid, de gewestelijke overheden van het Brusselse en Waalse gewest, besturen van aangrenzende regio’s en lokale overheden van de grotere steden.

Een dergelijke aanpak zou niet langer streven naar een allesomvattend plan, dat elke vierkante meter van het Vlaamse grondgebied beslaat. Het zou eerder gericht zijn op specifieke vraagstukken, thema’s en uitdagingen, die waar mogelijk geografische en sectorale grenzen zouden overschrijden, om daarrond robuuste en veerkrachtige coalities te realiseren.

Tenslotte zou deze aanpak betekenen dat ruimtelijke planning niet zozeer gedreven wordt door een of ander algemeen, groot of protectionistisch ideaal. Integendeel, haar drijfveren zouden vooral ingegeven worden door het mediëren tussen en het (institutioneel) co-evolueren met de verschillende, mogelijk op het eerste gezicht tegenstrijdige, belangen tot coalities van verrassende, innovatieve en veerkrachtige interesses en belanghebbenden. Het zou ook impliceren dat planning van langsom meer een taak wordt die in het veld zelf zou gebeuren, buiten de kantoren van de ambtenaren maar in de reële wereld van de dagdagelijkse praktijk.

Referenties

- Albrechts L, 1995, "Bâtir le visage d'une région" *disP - The Planning Review* **31** 29-34
- Albrechts L, 1998, "The Flemish diamond: Precious gem and virgin area" *European Planning Studies* **6** 411-424
- Albrechts L, 1999, "Planners as catalysts and initiators of change: The new structure plan for Flanders" *European Planning Studies* **7** 597-603
- Albrechts L, 2001, "How to proceed from image and discourse to action: As applied to the Flemish Diamond" *Urban Studies* **38** 733-745
- Albrechts L, 2003, "Planning and power: Towards an emancipatory planning approach" *Environment and Planning C* **21** 905-924
- Albrechts L, 2010, "More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead?" *Environment and Planning B* **37** 1115-1127
- Albrechts L, 2013, "Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective" *Planning Theory* **12** 46-63
- Albrechts L, Healey P, Kunzmann K R, 2003, "Strategic spatial planning and regional governance in Europe" *Journal of the American Planning Association* **69** 113-129
- Albrechts L, Meuris F, 2000 *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies: Belgium* (European Commission, Luxembourg)
- Alexander E R, 1992, "A transaction cost theory of planning" *Journal of the American Planning Association* **58** 190-200
- Allaert G, 2009 *Ruimte en Planning: Van Planningstheorie tot Vlaamse Planningspraktijk* (Academia Press, Ghent)
- Allmendinger P, 2002, "Towards a post-positivist typology of planning theory" *Planning Theory* **1** 77-99
- Allmendinger P, Haughton G, 2012, "Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus?" *Transactions of the Institute of British Geographers* **37** 89-103
- Allmendinger P, Tewdwr-Jones M, 2002 *Planning Futures: New Directions for Planning Theory* (Routledge, London)
- Baeten G, 2000, "The tragedy of the highway: Empowerment, disempowerment and the politics of sustainability discourses and practices" *European Planning Studies* **8** 69-86
- Baum-Snow N, 2007, "Did highways cause suburbanization?" *Quarterly Journal of Economics* **122** 775-805
- Boelens L, 2009 *The Urban Connection: An Actor-Relational Approach to Urban Planning* (010 Publishers, Rotterdam)
- Boelens L, 2012, "Ontspannen metropolitane interventies" *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 10-12
- Boelens L, 2013, "De ontspannen versus de jachtige metropool: Pleidooi voor een horizontale ruimtelijke planning" *Ruimte & Maatschappij* **4** 46-71

- Bomans K, Steenberghen T, Dewaelheyns V, Leinfelder H, Gulinck H, 2010, "Underrated transformations in the open space: The case of an urbanized and multifunctional area" *Landscape and Urban Planning* **94**
- Boonstra B, Boelens L, 2011, "Self-organisation in urban development: Towards a new perspective on spatial planning" *Urban Research & Practice* **4** 99-122
- Boussauw K, Allaert G, Witlox F, 2013, "Colouring inside what lines? Interference of the urban growth boundary and the political-administrative border of Brussels" *European Planning Studies* **21** 1509-1527
- Boussauw K, Hanley R, Witlox F, 2014, "The rebirth of distance in the context of urban sustainability", in *Cities for Smart Environmental and Energy Futures* Eds P M Pardalos, S T Rassia (Springer, Heidelberg) pp 199-213
- Brueckner J K, 2007, "Urban growth boundaries: An effective second-best remedy for unpriced traffic congestion?" *Journal of Housing Economics* **16** 263-273
- BRV Website, 2013, "Coproductie", <http://www.ruimtelijkeordering.be/NL/Beleid/BeleidsplanRuimte/Coproductie>
- Cabus P, 2013, "Van structuurplanning naar beleidsplanning: Een introductie in de derde periode van Vlaamse planning", in *Liber Amicorum voor Georges Allaert* Ed L Boelens (Academia Press, Gent)
- De Decker P, 2009, "Stedelijk beleid: Dertig jaar surfen op politieke golven" *Alert* **35** 8-19
- De Decker P, 2011, "Understanding housing sprawl: the case of Flanders, Belgium" *Environment and Planning A* **43** 1634-1654
- De Jong M, De Vries J, 2003 *Planningspraktijken in Vlaanderen en Nederland: groeien ze naar elkaar toe?* (Delft University of Technology - Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Hague)
- De Meulder B, Schreurs J, Cock A, Notteboom B, 1999, "Patching up the Belgian urban landscape" *Oase* **52** 78-113
- De Roo G, Hillier J, Van Wezemaal J, 2012 *Complexity and Planning: Systems, Assemblages and Simulations* (Ashgate, Surrey)
- Dierckx C, 1995, "Perifere handelontwikkelingen en mobiliteit" *Planologisch Nieuws* **15** 105-124
- Dupuy G, 1991 *L'Urbanisme des Réseaux: Theories et Méthodes* (Armand Collin, Paris)
- Faludi A, 1973 *A Reader in Planning Theory* (Pergamon Press, Oxford)
- Faludi A, 1995, "Framing with images" *Environment and Planning B* **23** 93-108
- Faludi A, Van der Valk A, 1994 *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century* (Kluwer Academic Publishers, Dordrecht)
- Flemish Parliament, 2013 *Handelingen commissievergadering commissie voor leefmilieu, natuur, ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed - 9 januari 2013* (Flemish Parliament, Brussels)
- Flyvbjerg B, 1998 *Rationality and power: Democracy in practice* (University of Chicago Press, Chicago)
- Graham E S, Marvin S, 2001 *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition* (Routledge, New York)

- Groenboek Ruimte, 2012 *Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen - Vlaanderen in 2050: Mensenmaat in een Metropool?* (Vlaamse Overheid: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Brussel)
- Hajer M, 2011 *De Energieke Samenleving: Op Zoek naar een Sturingsfilosofie voor een Schone Economie* (Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag)
- Hajer M, Zonneveld W, 2000, "Spatial planning in the network society: Rethinking the principles of planning in the Netherlands" *European Planning Studies* **3** 337-355
- Halleux J-M, Marcinczak S, van der Krabben E, 2012, "The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherlands, Belgium and Poland" *Land Use Policy* **29** 887-898
- Hamilton D K, 2004, "Developing regional regimes: A comparison of two metropolitan areas" *Journal of Urban Affairs* **26** 455-477
- Healey P, 1997 *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies* (Macmillan Press, London)
- Hillier J, 2007 *Stretching Beyond the Horizon: A Multiplanar Theory of Spatial Planning and Governance* (Ashgate, Aldershot)
- Innes J, 1995, "Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practice" *Journal of Planning Education and Research* **14** 183-189
- Innes J E, 1992, "Group processes and the social construction of growth management: Florida, Vermont, and New Jersey" *Journal of the American Planning Association* **58** 440-453
- Klosterman R E, 1999, "The 'What if?' collaborative support system" *Environment and Planning B* **26** 393-408
- Korthals-Altes W K, 2009, "Taxing land for urban containment: Reflections on a Dutch debate" *Land Use Policy* **26** 233-241
- Krumholz N, Forester J, 1990 *Making Equity Planning Work: Leadership in the Public Sector* (Temple University Press, Philadelphia)
- Lagrou E, 2000, "Brussels: Five capitals in search of a place. The citizens, the planners and the functions" *GeoJournal* **51** 99-112
- Lambotte J-M, Devillet G, 2011, "Le commerce", in *Diagnostic Territorial de la Wallonie* Ed G Geron (Service Public de Wallonie, Namur) pp 67-76
- Lepers E, Morelle D, 2008, "Occupation et affectation du sol, empreintes de la structure du territoire?" *Territoire(s) Wallon(s)* **3** 43-58
- Loris I, 2011, "Woonaanbod in Vlaanderen: Analyse van het register van onbebouwde percelen en gemeentelijke woningprogrammaties" *Ruimte en Maatschappij* **2** 72-86
- Massey D B, Cordey-Hayes M, 1971, "The use of models in structure planning" *The Town Planning Review* **42** 28-44
- Mossberger K, Stoker G, 2001, "The evolution of urban regime theory: The challenge of conceptualization" *Urban Affairs Review* **36** 810-835
- Oosterlynck S, Albrechts L, Moulaert F, 2011 *Strategic Spatial Projects: Catalysts for Change* (Routledge, Oxon)

- Oosterlynck S, Swyngedouw E, 2010, "Noise reduction: the postpolitical quandary of night flights at Brussels airport" *Environment and Planning A* **42** 1577-1594
- Palmer I, Dunford R, 1996, "Conflicting uses of metaphors: Reconceptualizing their use in the field of organizational change" *The Academy of Management Review* **21** 691-717
- Poelmans L, Van Rompaey A, 2009, "Detecting and modelling spatial patterns of urban sprawl in highly fragmented areas: A case study in the Flanders-Brussels region" *Landscape and Urban Planning* **93** 10-19
- Proost S, Van der Loo S, de Palma A, Lindsey R, 2005, "A cost-benefit analysis of tunnel investment and tolling alternatives in Antwerp" *European Transport \ Trasporti Europei* 83-100
- RSV, 1997/2004 *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen - Gecoördineerde Versie* (Ministry of the Flemish Community, Brussels)
- RV, 2012 *Partnerdialoog 19 juni 2012 - Resultaten* (Departement Ruimte Vlaanderen, Brussels)
- Ryckewaert M, 2011 *Building the Economic Backbone of the Belgian Welfare State: Infrastructure, Planning and Architecture 1945-1973* (010 Publishers, Rotterdam)
- Saey P, 1987 *Sociale geografie en de ordening van de ruimte in Vlaanderen op macro-niveau: De theoretische grondslagen van een praktisch probleem*. PhD Thesis (Ghent University, Gent)
- Saey P, 1990, "De planologische relevantie van de gewestplannen: Een poging tot synthese" *Planologisch Nieuws* **10** 141-154
- Saey P, 2002, "Spatial planning as large-scale practical project: The problem of effective governance" *Belgeo* **2002** 295-310
- Saey P, 2005, "Macht in de theorie van de planning: Van zelfperceptie naar aporie en hoe het anders kan" *Ruimte en Planning* **25** 35-57
- Sager T, 2011, "Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990-2010" *Progress in Planning* **76** 147-199
- Schwanen T, Dijst M, Dieleman F M, 2004, "Policies for urban form and their impact on travel: The Netherlands experience" *Urban Studies* **41** 579-603
- Stone C N, 1989 *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988* (University Press of Kansas, Lawrence)
- Talen E, 1996, "Do plans get implemented? A review of evaluation in planning" *Journal of Planning Literature* **10** 248-259
- Te Brömmelstroet M, Bertolini L, 2008, "Developing land use and transport PSS: Meaningful information through a dialogue between modelers and planners" *Transport Policy* **15** 251-259
- Throgmorton J, 1993, "Planning as a rhetorical activity: Survey research as a trope in arguments about electric power planning in Chicago" *Journal of the American Planning Association* **59** 334-346
- Timmerman G, 1997 *De Doofpotten* (Uitgeverij Hadewijch, Antwerpen)
- Urhahn G, 2010 *The Spontaneous City* (BIS Publishers, Amsterdam)
- Van Gossum P, Ledene L, Arts B, De Vreese R, Verheyen K, 2008, "Implementation failure of the forest expansion policy in Flanders (Northern Belgium) and the ability of policy learning" *Forest Policy and Economics* **10** 515-522

- Vandenbulcke G, Steenberghen T, Thomas I, 2009, "Mapping accessibility in Belgium: A tool for land-use and transport planning?" *Journal of Transport Geography* **17** 39-53
- Vermeulen S, Cassiers T, 2014, "Strategische planning in de Brusselse metropolitane zone: Stand van zaken" *Brussels Studies* (forthcoming)
- Voets J, De Peuter B, Vandekerckhove B, Broeckaert D, Le Roy M, Maes P, De Decker P, Bervoets W, van der Heijden R, Blummel P, 2010 *Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen* (Ministry of the Flemish Community, Brussels)
- Vonk G, Geertman S, Schot P, 2005, "Bottlenecks blocking widespread usage of planning support systems" *Environment and Planning A* **37** 909-924
- Winters S, 2012, "Historical opportunities for Flemish housing policy: Housing affordability on the political agenda in Flanders", in *23rd ENHR Conference* (Lillehammer, N)
- Zonneveld W, 1996, "Grenzen zijn er om overstegen te worden: Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen vanuit nationaal en internationaal perspectief" *Planologisch Nieuws* **16** 56-64